



ACFAgouv

Association des Cadres Fonctionnaires de l'Administration Gouvernementale

Représentation du Personnel

Association sans but lucratif - Association agréée par le Président du Gouvernement, Ministre d'Etat

Monsieur Marc HANSEN
Ministre de la Fonction Publique

B.P. 1807
L-1018 Luxembourg

Luxembourg, le 10 mars 2020

Concerne : réforme de la formation spéciale et de la promotion dans l'Administration gouvernementale.

Monsieur le Ministre,

Nous nous référons à la réunion de concertation du 17 décembre 2019, à laquelle nous avons été invités ensemble avec des représentants d'autres groupes de traitement.

En premier lieu nous voudrions exprimer nos remerciements par rapport à la nouvelle démarche consistant à consulter la représentation du personnel, conformément à l'article 36 de la loi sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ceci dès l'élaboration de nouvelles réglementations.

Ensuite nous ne pouvons que féliciter vos collaboratrices et collaborateurs pour la présentation claire de la réforme projetée qui, pourtant, ne saurait rencontrer notre approbation que sous réserve de modifications importantes.

Comme la réforme de la formation spéciale dans l'Administration gouvernementale s'inscrit dans le cadre de la réduction massive de la formation générale votée par la Chambre des Députés dans sa séance du 19 novembre 2019, nous voudrions tout d'abord inviter à jeter un regard en arrière sur l'évolution du niveau d'études requis pour l'accès au stage de différentes catégories de fonctionnaires.

La révision générale des traitements de 1963, concrétisée par la loi du 22 juin 1963 fixant les traitements des fonctionnaires de l'Etat et qui est restée en vigueur jusqu'à la réforme de 2015, soit plus d'un demi-siècle, avait consacré le principe de la correspondance entre le niveau d'études et les fonctions à exercer. Pour beaucoup de groupes de fonctionnaires les exigences de formation ont évolué depuis, au cours des décennies, jusqu'à nos jours. Citons quelques grandes catégories, à savoir les éducateurs, les éducateurs gradués, les instituteurs, les professions paramédicales, les carrières techniques, les fonctionnaires de la Force publique. La nécessité d'une formation post-secondaire adéquate s'était fait ressentir également pour les fonctions administratives et surtout pour la carrière du rédacteur. Après des années de discussions, la création, en 1983, de l'Institut de Formation Administrative (IFA) en était la conséquence. Au moment de la création de l'IFA, différentes administrations dispensaient déjà une ample formation spéciale pendant le stage, alors qu'une telle formation était peu élaborée dans d'autres administrations et notamment dans les petits services. Mais dans toutes les administrations et dans tous

les services la réussite d'un examen de fin de stage était obligatoire pour être nommé fonctionnaire. A partir de ces éléments, le principe d'une formation générale poussée avait été retenu en 1983 pour tous les fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif, du rédacteur et de l'attaché, indépendamment de l'administration ou du service en cause. Le maintien, voire l'introduction d'une formation spécifique dans toutes les administrations en était le corollaire. Les objectifs de la réforme de 1983, c.à.d. de l'introduction d'une formation générale commune, étaient notamment les suivants:

- Conférer, dès la première année du stage, une **formation professionnelle** commune aux jeunes sortant du système scolaire, le plus souvent sans aucune formation ni expérience professionnelle.
- Promouvoir une **culture administrative et citoyenne** afin de former des serviteurs publics motivés et responsables.
- Augmenter l'**employabilité** des futures fonctionnaires au-delà des frontières administratives traditionnelles.
- **Compenser les lacunes** dues éventuellement à des cursus scolaires divergents.

Ce projet ambitieux avait pour conséquence de prévoir un nombre élevé de cours de formation. Initialement le volume, en heures de la formation obligatoire, était de 640 heures pour les rédacteurs. Pour les rédacteurs le nombre des heures de formation a été réduit à 372 heures. Parallèlement à cette formation générale, les administrations continuaient à imposer à leurs stagiaires une formation spéciale, plus ou moins intensive selon les administrations ou les services concernés.

La comparaison entre le volume de la formation en application pendant une vingtaine d'années et celui prévu par la récente réforme met en évidence le caractère radical de la réforme opérée, respectivement projetée :

- Formation générale : de 372 → 90 heures soit une diminution de 76 %, respectivement maintien de 24% du nombre d'heures initial.
- Formation spéciale à l'Administration gouvernementale : de 262 → 60 heures, soit une diminution de 77 %, respectivement maintien de 23 % du nombre d'heures initial.
- Total des deux formations : $372 + 262 = 634 \rightarrow 90 + 60 = 150$ heures, soit une diminution de 76 %, respectivement maintien de 24% du nombre d'heures initial.
- **On garde donc $\frac{1}{4}$ des heures de formation que les Gouvernements précédents avaient jugé nécessaires ou, en d'autres termes : on supprime $\frac{3}{4}$!**

Dès lors une analyse approfondie des arguments qui ont motivé cette réforme radicale, respectivement ce projet radical, devient incontournable.

Le seul argument qui figure dans l'exposé des motifs de la loi du 15 décembre 2019 est la réduction de la durée du stage de 3 à 2 années.

Si cet argument était acceptable, alors qu'il ne l'est pas - comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés de l'Etat et le Conseil d'Etat l'ont démontré - la réduction du volume des heures de cours aurait dû se limiter à **1/3** au lieu de $\frac{3}{4}$!

Faut-il dès lors se référer à des arguments avancés à différentes occasions par vous-même, Monsieur le Ministre, respectivement par les fonctionnaires du Ministère de la Fonction publique, de l'INAP et du CGPO, ainsi qu'aux vues et thèmes illustrés dans la présentation power point? Les voici, avec nos commentaires :

C'est un « nouveau concept pédagogique ».

Nous saluons de prime abord tout objectif visant une amélioration des méthodes de formation, car les méthodes de formation impactent évidemment sur le résultat. La formation ne peut pas être une fin en soi, mais c'est l'un des éléments importants susceptibles de garantir une administration publique efficace et apte à relever les défis futurs, les autres éléments étant un recrutement sélectif, un tutorat responsable pendant le stage, un examen de fin de stage ciblé, une organisation des services cohérente, une réelle participation du personnel, un organigramme claire, une gestion par objectifs stimulante, une

formation continue attractive et accessible, la possibilité d'une formation continue externe sur l'initiative de l'agent et dans l'optique d'un life-long learning, bref une GRH motivante.

Les critiques le plus souvent formulées à l'égard du système actuel sont :

- l'audit de 2017 a préconisé des réformes,
- il ne sert à rien de devoir mémoriser des matières qui sont devenues désuètes,
- il faut éviter les doublons,
- il ne sert à rien de devoir mémoriser pendant le stage des matières dont le fonctionnaire ou l'employé a éventuellement besoin plus tard, car des cours de formation continue pourront compléter ces besoins en temps opportun,
- ce sont des adultes qu'il s'agit de former,
- il est contreproductif de dégoûter les futures fonctionnaires par des apprentissages inutiles, alors qu'il est souhaitable de rendre à la formation continue l'attractivité qu'elle mérite, car elle est plus efficace si elle est à la demande du fonctionnaire.

Les remèdes proposés par l'INAP sont :

- offrir en temps opportun les formations que les agents souhaitent suivre parce qu'ils en ressentent le besoin
- apprentissage interactif et coopératif en alternant des phases de réflexion et d'expérimentation, ceci en mettant en œuvre des méthodes de formation variées, comme des travaux et des discussions en groupe, des jeux de rôles, des méthodes ludiques et des méthodes co-créatives, des excursions et des visites
- intégration de la montée en puissance des TIC
- intégration de la gamification (méthodes ludiques), des réalités virtuelles, de l'apprentissage mobile et des parcours personnalisés
- réduction du volume des heures de formation ex cathedra.

Nous sommes **d'accord** :

- qu'il faut supprimer les matières vétustes et les redoublons,
- qu'il faut promouvoir la formation continue,
- qu'il faut moderniser les méthodes de formation.

Nous ne sommes **pas d'accord** si le nouveau concept pédagogique prévoit une réduction de $\frac{3}{4}$ du nombre des heures de formation ! Car le maintien de $\frac{1}{4}$ seulement ne permet pas, même avec les meilleures méthodes pédagogiques, de réaliser les objectifs qui étaient à l'origine de la création de l'Institut de Formation Administrative :

- Conférer une **formation professionnelle** de départ à celles et ceux qui n'en ont pas, puisqu'elles/ils ont une formation scolaire préparant soit à la continuation d'études générales, soit à des études universitaires. Même celles et ceux qui ont une formation universitaire n'ont, pour la plupart, aucune formation prédestinant à une carrière administrative auprès de l'Etat. Une formation professionnelle de base doit promouvoir des compétences linguistiques et bureautiques ainsi que des connaissances élémentaires de droit, d'économie et de comptabilité et de GRH.
- Imprégner les futures serviteurs publics d'une **culture et d'un savoir général** sur l'Etat, englobant tous ses éléments constitutifs : droit constitutionnel, système politique, système judiciaire, organisation de l'Etat et les administrations de l'Etat et des Communes, finances publiques, fiscalité et sécurité sociale, personnel au service de l'Etat, les différentes branches du droit, l'UE et les Institutions internationales, etc. etc.

Dans un monde en permanente évolution, un **savoir basique** sur tous ces sujets devrait faire partie du bagage intellectuel de tout fonctionnaire et employé et particulièrement de tous les agents administratifs qui sont appelés tout au long de leur parcours professionnel à participer, voire à gérer les rouages d'une administration de plus en plus complexe. **Nous sommes persuadés qu'une telle culture**

générale et initiale restera tout au long de la vie professionnelle une motivation importante pour servir l'Etat et les citoyens. Car les administrations et services de l'Etat ne doivent pas seulement être des machines de production de services ou de récolte d'impôts, pour lesquelles il suffit de recruter des agents productifs, mais ce sont les organismes impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions du pouvoir politique et pour cela il ne suffit non seulement de recruter des agents intelligents, mais encore faut-il communiquer dès leur engagement le savoir-faire professionnel et la culture administrative nécessaire.

Nous ne partageons pas les vues pédagogiques de ceux qui pensent que cette formation initiale de base est superflue ou doit se limiter à un strict minimum. Car si cette culture n'est pas transmise lors du stage, elle restera lacunaire plus tard, malgré la meilleure formation continue. Par ailleurs nous prétendons qu'un agent ayant profité dès son entrée en service d'une formation de base intelligente et stimulante aura plus tard davantage envie de rafraîchir ou de compléter ses connaissances que celui qui est plus ignorant et astreint dès le départ à être simple et productif !

Les 90 heures de formation pendant le stage ne suffiront certainement pas, ni à faire une formation professionnelle suffisante, ni à insuffler aux stagiaires un minimum de culture administrative et citoyenne. Au contraire, le risque est grand que le système de formation actuel, qui certes n'est pas optimal, fasse place à un système inefficace, malgré des méthodes pédagogiques innovantes, en raison de la réduction trop radicale du volume des heures de cours de formation.

D'après ce que nous avons compris, le nouveau « concept pédagogique » repose en grande partie sur la conviction qu'il est préférable d'apprendre en temps opportun, c.à.d. au moment où l'on a réellement besoin du savoir nécessaire. Si nous pouvons partager cette conviction lorsqu'il s'agit de connaissances spécifiques, nous ne sommes pas d'accord qu'elle donne lieu au changement démesuré opéré avec la réforme.

En résumé nous prétendons :

- **Le savoir professionnel de base doit être acquis en début de carrière.**
- **La culture administrative de base doit être communiquée et acquise en début de carrière.**
- **La formation continue ne pourra pas rattraper l'absence de formation en début de carrière.**

Et nous rappelons le statut général des fonctionnaires de l'Etat qui dit :

«Le stage a pour objectif de développer les compétences professionnelles, administratives, organisationnelles et sociales du stagiaire.»

Il reste à ajouter des éléments supplémentaires qui nous semblent problématiques dans le nouveau concept pédagogique, car **la formation continue** a toujours dû faire face aux défis suivants :

- L'analyse des nécessités et besoins en formation continue : c'est une tâche ardue qui nécessite la collaboration intense entre les administrations, grandes et petites, les concepteurs de l'INAP et les formateurs éventuels. Tout cela présuppose une vaste connaissance de l'administration et de ses agents et beaucoup de concertations préalables.
- La motivation pour faire de la formation continue repose souvent sur des attraits matériels, comme l'obtention d'échelons ou la possibilité d'avancer en grade ou en groupe de traitement. Traditionnellement les fonctionnaires sont peu enclins de faire de la formation continue avec le seul objectif d'être mieux armé pour le travail quotidien, car soit ils connaissent parfaitement leur job, soit ils ignorent qu'ils gagneraient à être mieux formés. L'abolition de la hiérarchie des grades en 2015 a contribué à favoriser ce désintérêt professionnel et le désintérêt pour la formation continue en général. Or une formation rigoureuse pendant le stage, suivi d'un examen de fin stage, si elle peut effectivement démotiver sur le moment et même laisser un sentiment de tracasserie inutile, surtout si des chargés de cours sont médiocres, transmet plus généralement, à condition que les formateurs soient eux-mêmes bien formés et enthousiastes, la mentalité de l'effort et la curiosité professionnelle, et sera plus tard plutôt une incitation à faire de la formation continue.

- Les disponibilités pour faire de la formation continue sont soumis aux aléas de la vie administrative. Les chefs d'administrations ont souvent regretté l'absence des stagiaires fréquentant l'INAP. Souvent les chefs d'administration ont refusé la fréquentation de cours de formation continue. L'INAP doit régulièrement, pour des raisons de disponibilités, refuser la participation à des cours de formation continue. Dans ces conditions il est improbable que la formation continue puisse compenser, même partiellement, la réduction radicale de la formation de base.
- En résumé: les performances de la formation continue ne sont point comparables aux bienfaits d'une formation de base plus complète pendant laquelle le stagiaire était obligé d'approfondir et de mémoriser du savoir.

Last but not least, **une question fondamentale** se pose par rapport à la réforme générale qui a été préconisée par l'INAP et votée par la Chambre des Députés :

Pourquoi réduire de 3/4 la formation des fonctionnaires du sous-groupe administratif B1, ne pas réduire de façon comparable la formation des autres groupes et mettre les B1 à égalité avec tous les autres agents, puisque tous seront soumis à une formation de 90 heures, quelle que soit leur qualification professionnelle de départ et leur mission future ?

Ne devriez-vous pas admettre, Monsieur le Ministre, que la récente réforme est une remise en cause majeure des motivations qui étaient à la base de la création de l'Institut de Formation Administrative en 1983 ? Mais l'exposé des motifs de la loi du 15 décembre 2019 n'en a soufflé mot !

Pour les fonctionnaires du groupe de traitement B1, souhaitant que leurs collègues plus jeunes puissent assumer à l'avenir les mêmes missions, grâce à une réelle formation professionnelle imposée en début de carrière, la réforme est ressentie comme un retour en arrière incompréhensible et inacceptable.

Projet de réforme de la formation spéciale et de la promotion dans l'Administration gouvernementale.

Disons-le d'emblée : ce projet est également, à nos yeux, un retour en arrière !

Pour expliquer notre affirmation, revenons d'abord effectivement en arrière !

Avant le règlement grand-ducal du 22 mars 2004 la formation des rédacteurs de l'Administration gouvernementale était le résultat d'une concertation entre différents fonctionnaires des départements ministériels, ceci sous l'autorité du Ministère d'Etat, qui coordonnait la GRH de l'Administration gouvernementale.

Dans le cadre d'un litige entre le Gouvernement et l'ACFAG, le Ministère de la Fonction publique, en charge de l'Administration gouvernementale, suite à la nomination de Monsieur Jean-Claude Juncker à la Présidence du Gouvernement, avait préconisé dans son Projet de service du mois d'octobre 1996, intitulé « **Réforme du fonctionnement de l'Administration gouvernementale** » :

« Il est donc proposé d'instituer dans les meilleurs délais une cellule de formation propre à l'Administration gouvernementale. Cette cellule, composé d'un nombre restreint de fonctionnaires intéressés par les problèmes de la formation ainsi que d'un représentant de l'IFA se réunira régulièrement sous la présidence d'un fonctionnaire du Ministère de la Fonction publique pour organiser concrètement la formation spéciale.

La formation spéciale doit être distinguée clairement de la formation générale. De nouveaux modules d'enseignement doivent être élaborés. L'accent devra être mis sur les caractéristiques propres à l'Administration gouvernementale, mais également sur la modernisation des méthodes de travail.

La formation doit être, à la fois du point de vue qualitatif que quantitatif, d'un niveau identique à celle des autres grandes administrations et services de l'Etat (contributions, Enregistrement, P. et T.)

Il est nommé pour chaque stagiaire un « patron de stage » en la personne d'un fonctionnaire de la même carrière ou d'une carrière supérieure ayant une certaine ancienneté de service qui sera chargé d'accompagner le stagiaire pendant les deux, respectivement trois années de son stage.

Il est délivré à chaque stagiaire un « carnet de stage » dont l'objet est double :

- *Renseigner le stagiaire sur tous les aspects importants de son stage (informations générales sur l'Administration publique en général et l'Administration gouvernementale en particulier, programme et grille des horaires de la formation, indication des manuels, codes, etc. à apprendre pour l'examen),*
- *Renseigner l'autorité chargée d'apprécier la valeur du candidat (et donc de décider de son admission définitive au service de l'Etat) sur tous les éléments pouvant avoir une influence sur cette appréciation (participation aux cours de formation, évaluation par le patron de stage).*

Les candidats n'accompliront plus uniquement leur stage dans leur ministère ou service d'affectation, mais seront « détaché » pendant des périodes plus ou moins longues à d'autres services relevant de leur ministère, voire à d'autres ministères. »

Suite aux élections législatives du 13 juin 1999, Monsieur Joseph Schaack, le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique et à la Réforme administrative, a invité l'ACFAG à lui faire parvenir ses propositions en vue d'une réforme en profondeur de la formation spéciale des rédacteurs de l'Administration gouvernementale.

L'ACFAG a exposé et précisé ses vues dans les deux mémoires de septembre 2000 et de décembre 2002.

La recherche commune d'un concept cohérent de la formation spéciale a finalement été la base du « Règlement grand-ducal du 22 mars 2004 déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'administration gouvernementale ».

Ce concept reposait principalement sur réflexions ci-après :

- La formation spéciale doit être complémentaire à la formation générale de L'INAP.
- La formation spéciale doit viser à compléter la formation professionnelle d'une part et la culture générale d'autre part.
- La formation professionnelle doit comprendre les matières dont le futur fonctionnaire pourra avoir besoin plus ou moins régulièrement ou dont la connaissance lui permettra de comprendre et d'assumer, seul ou en collaboration avec les autres acteurs du ministère, les diverses tâches incombant aux départements ministériels : correspondance de service, connaissance élémentaire des différentes branches du droit, connaissances élémentaires en économie, comptabilité de l'Etat, budget, GRH, UE et institutions internationales, connaissance approfondie des missions et compétences du département d'affectation.
- La culture générale d'un fonctionnaire de l'Administration gouvernementale comporte la connaissance des missions générales de l'Administration gouvernementale, sinon d'une grande partie au moins de ces missions, ceci afin de promouvoir la compréhension et la collaboration entre administrations et ministères d'une part et entre départements ministériels d'autre part.

C'est sur la base du concept ci-dessus que la formation pendant le stage a été subdivisée en 3 parties :

- formation sur les missions et compétences de l'Administration gouvernementale : 60 hrs
- formation professionnelle : 182 hrs
- formation sur les missions du département d'affectation : 20 hrs
- soit 262 hrs au total.

Le projet de réforme du Centre de Gestion du personnel et de l'organisation du personnel de l'Etat se donne maintenant comme objectifs :

Du côté stagiaire :

- **Connaître l'organisation gouvernementale et les départements ministériels de manière approfondie**
- **Connaître le fonctionnement de l'Etat dans certaines thématiques essentielles : p.ex. budget, marchés publics, gestion des ressources humaines, administration digitale, accueil du citoyen, ...**
- **Comprendre les concepts d'une organisation moderne, digitale et mature**
- **Développer les compétences comportementales indispensables à l'exercice de sa fonction**
- **Créer son réseau professionnel**

Du côté des ministères :

- **Guider les stagiaires dans le fonctionnement des départements ministériels et fournir des points de repère pour le futur**
- **Renforcer la cohésion et le réseautage entre départements**
- **Soutenir les stagiaires au niveau de leurs compétences sociales**
- **Impliquer les stagiaires dans la mise en œuvre d'une Fonction publique moderne**
- **Améliorer l'intégration des nouveaux collaborateurs**

Ces objectifs sont, d'un côté, plus ambitieux que ceux visés en 2004, car ils intègrent des aspects psychologiques d'organisation du travail. Mais d'un autre côté, seulement 60 hrs de formation sont prévues, c.à.d. 1/5 de ce qui était prévu par le règlement grand-ducal du 22 mars 2004.

Face à la réduction massive, **particulièrement pour les fonctionnaires du groupe administratif B1**, de la formation générale d'une part et de la formation spéciale à l'Administration gouvernementale d'autre part, les questions ci-après sont devenues incontournables :

- Est-ce que l'Etat n'a plus besoin de ce groupe de fonctionnaires bien formés ?
- Ou alors est-ce que les concepteurs des récentes réformes ignorent tout simplement les exigences, croissantes par ailleurs, des administrations et services ?
- Ou est-ce que ces concepteurs pensent que la digitalisation et la formation continue vont remplacer tout savoir de base, devant être acquis pendant la période de stage moyennant des efforts personnels ?
- Ou est-ce que l'envergure des formations qui sont peu à peu devenues plus nombreuses en raison de l'extension aux carrières techniques, aux employés et au secteur communal pose au personnel de l'INAP des problèmes d'organisation majeurs, imposant des coupes sombres dans les programmes ?
- Pourquoi est-ce que le nouveau concept de formation a été appliqué de façon totalement inégale aux différents groupes de fonctionnaires, de façon qu'il ne s'agit plus d'un nouveau concept de formation, mais pratiquement d'un nouveau concept d'organisation des services administratifs de l'Etat ?

Dans l'attente de réponses à ces questions, nous analysons ci-après les nouveaux modules proposés et nous les comparons à l'ancien programme.

1. Tableau comparatif entre l'ancien système et le nouveau système proposé par le CGPO
Stage et examen de fin de stage

| Règlement grand-ducal du 22 mars 2004 | Proposition CGPO | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--------|-------------------|--------|---------------------|--------|-----------------------|--------|----------------------|--------|--|--------|---|
| <p>PARTIE 1: Missions et compétences de l'AGOUV : 60 hrs</p> <p>PARTIE 2 : Formation pratique sur des missions communes</p> <table> <tr> <td>Introduction à la science du droit</td> <td>40 hrs</td> </tr> <tr> <td>Expression écrite</td> <td>12 hrs</td> </tr> <tr> <td>Exécution du budget</td> <td>48 hrs</td> </tr> <tr> <td>Elaboration du budget</td> <td>24 hrs</td> </tr> <tr> <td>Gestion du personnel</td> <td>40 hrs</td> </tr> <tr> <td>Bureautique et organisation du service</td> <td>18 hrs</td> </tr> </table> <p>-----</p> <p>Total : 182 hrs</p> <p>PARTIE 3 : Missions du département d'affectation 20 hrs</p> | Introduction à la science du droit | 40 hrs | Expression écrite | 12 hrs | Exécution du budget | 48 hrs | Elaboration du budget | 24 hrs | Gestion du personnel | 40 hrs | Bureautique et organisation du service | 18 hrs | <p>ORGANISATION DE L'ETAT 9 hrs L'organigramme de l'Etat/différentes entités Le pouvoir exécutif et le fonctionnement du Conseil de gouvernement</p> <p>GESTION PUBLIQUE ET MATURITE ORGANISATIONNELLE 21 hrs L'organisation mature, la GRH, la gestion de projet, la relation administrative avec le citoyen, budget et comptabilité de l'Etat , la digitalisation de l'Etat, la sécurité de l'information, la protection des données, la sécurité dans la Fonction publique</p> <p>COMMUNICATION+COMPETENCES COMPORTEMENTALES 18 hrs L'accueil du public, 1^{er} secours psychologique, organisation de son travail</p> <p>MISSIONS DU MINISTERE 12 hrs</p> |
| Introduction à la science du droit | 40 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Expression écrite | 12 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Exécution du budget | 48 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Elaboration du budget | 24 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Gestion du personnel | 40 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Bureautique et organisation du service | 18 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Total des heures de formation 262 hrs | Total des heures de formation 60 hrs | | | | | | | | | | | | |
| Examen de fin de stage | Examen de fin de stage | | | | | | | | | | | | |
| Hrs de formation sanctionnées par des examens partiels 130 hrs Hrs de formation sanctionnées par examen final 132 hrs | Hs de formation sanctionnées par des examens partiels 60 hrs Examen final : ??? | | | | | | | | | | | | |

Commentaires :

- Le **nombre total** des heures de formation dégringole de 262 hrs à 60 hrs et devient totalement insuffisant, quelques soient les méthodes pédagogiques employées, pour communiquer des connaissances élémentaires dans les domaines anciennement prévus par le règlement grand-ducal du 22 mars 2004.
- La **PARTIE 1** qui prévoyait 60 hrs pour communiquer un savoir général sur l'Administration gouvernementale, constituant ainsi une culture de base d'un fonctionnaire du Gouvernement, est réduite à 9 hrs.

La formation ne peut être que superficielle et fragmentaire, même si une petite partie de ces connaissances peuvent être intégrées dans le tronc commun des 60 heures de la formation générale.

- La **PARTIE 2** constitue en somme la formation professionnelle d'un fonctionnaire du groupe de traitement B1 et devrait doter l'agent du savoir pratique nécessaire pour assumer différents métiers dans les départements ministériels. Le CGPO propose de remplacer les 182 hrs de cette PARTIE 2 par 39 heures tout en précisant que le programme proposé intègre des nouveaux cours. Ceux-ci sont certainement utiles au même titre que les anciens, sinon plus. Mais de nombreux éléments de l'ancien programme ne peuvent être qu'effleurés. Ici encore il faut bien sûr tenir compte de ce qui est prévu dans le tronc commun de la formation générale. Comme celle-ci est embryonnaire à maints points de vue, elle ne constituera pas de base suffisante pour un fonctionnaire du Gouvernement.
- L'ancienne **PARTIE 3** prévoyait initialement 20 hrs, alors que 12 hrs sont prévues maintenant.
- L'ancien système prévoyait pour **l'examen de fin de stage** une partie fixe et une partie d'examens partiels organisés dès la fin de chaque cours. Il semble que le nouveau système proposé prévoit seulement des examens partiels!

2. Tableau comparatif entre l'ancien système et le nouveau système proposé par le CGPO
Formation de promotion et examen de promotion

| Règlement grand-ducal du 22 mars 2004 | Proposition CGPO |
|---|---|
| <p>PARTIE 1: MATIERES GENERALES 48 hrs L'Union Européenne et les institutions internationales Science du droit Economie politique</p> <p>PARTIE 2: Méthodologie et techniques d'élaboration d'un mémoire 12hrs</p> <p>PARTIE 3: Missions et compétences de l'AGOUV/perfectionnement 28 hrs</p> <p>Partie 4: GESTION PUBLIQUE 96 hrs Organisation du travail Organisation d'un service Evaluer la qualité d'un service La conduite de réunions La gestion de conflits L'entretien avec les collègues de travail La gestion du travail La gestion de projets (La PARTIE 4 est actuellement non exécutée).</p> | <p>Formation d'initiation à la promotion 12 hrs</p> <p>Formation en compétences digitales ECDL en e-learning 30 hrs</p> <p>Compétences linguistiques en e-learning 30 hrs</p> |
| Total des heures de formation 184 hrs | Total des heures de formation 72 hrs |
| Examen de promotion | Examen de promotion |
| 60 hrs de formation sont sanctionnées par des examens partiels Le mémoire est sanctionné sur présentation orale La Gestion PUBLIQUE (Partie 4) n'est pas contrôlée | Le travail de promotion et sanctionné sur présentation Les compétences digitales et le français sont contrôlés en ligne |

Commentaires :

- La différence du nombre des heures de formation est considérable, ce qui s’explique par ailleurs partiellement par le constat : « La partie 4 est actuellement non exécutée ». Dès lors nous nous permettons les questions suivantes :
 1. Depuis quand est-ce que cette partie 4 n’a-t-elle pas été exécutée ?
 2. Pourquoi ?
 3. Est-ce que les dispositions d’un règlement grand-ducal peuvent être ignorées?
 4. La partie 4 relevait des programmes de la formation continue de l’INAP. Il aurait donc été facile d’exécuter cette partie de la formation. Est-ce que c’est l’INAP qui n’a pas rempli sa mission? Dès lors ce seraient des prémices peu prometteuses pour le nouveau concept pédagogique que de vouloir remplacer la formation de base pendant le stage par de la formation continue.
 5. **Est-il opportun par ailleurs de confier la formation des stagiaires de l’Administration gouvernementale à l’INAP, alors que c’est le Ministre de la Fonction publique qui devrait assumer cette mission ?**
- La Partie 1 relative à l’Union Européenne, les Institutions internationales, la science du droit et l’économie politique est rayée complètement du programme et il en est de même de la Partie 3 relative aux missions et compétences de l’Administration gouvernementale.
 - Deux nouvelles branches sont introduites : compétences linguistiques et digitales.

3. Tableau avec les propositions CGPO et les propositions ACFAgouv.

| Propositions CGPO | Propositions ACFAgouv |
|--|--|
| Formation pendant le stage | Formation pendant le stage |
| <p style="text-align: center;">ORGANISATION DE L’ETAT 9 hrs L’organigramme de l’Etat/différentes entités Le pouvoir exécutif et le fonctionnement du Conseil de gouvernement</p> <p style="text-align: center;">GESTION PUBLIQUE ET MATURITE ORGANISATIONNELLE 21 hrs L’organisation mature, la GRH, la gestion de projet, la relation administrative avec le citoyen, budget et comptabilité de l’Etat, la digitalisation de l’Etat, la sécurité de l’information, la protection des données, la sécurité dans la Fonction publique</p> | <p style="text-align: center;">ORGANISATION de L’ETAT 30 hrs <u>La Constitution,</u> L’organigramme de l’Etat/différentes entités Le pouvoir exécutif et le fonctionnement du Conseil de gouvernement <u>La procédure législative : Gouvernement, Chambre des Députés, Conseil d’Etat, Chambres professionnelles, lois/règlements grand-ducaux, règlements ministériels</u></p> <p style="text-align: center;">GESTION PUBLIQUE ET MATURITE ORGANISATIONNELLE 90 hrs <u>Introduction à la science du droit</u> L’organisation mature, la GRH, la gestion de projet, la relation administrative avec le citoyen, budget et comptabilité de l’Etat, la digitalisation de l’Etat, la sécurité de l’information, la protection des données, la sécurité dans la Fonction</p> |

| | |
|---|---|
| <p>COMMUNICATION + COMPETENCES COMPORTEMENTALES 18 hrs L'accueil du public, 1^{er} secours psychologique, organisation de son travail</p> <p>MISSIONS DU MINISTERE 12 hrs</p> | <p>publique</p> <p>COMMUNICATION+COMPETENCES COMPORTEMENTALES 18 hrs L'accueil du public, 1^{er} secours psychologique, organisation de son travail</p> <p>MISSIONS DU MINISTERE 12 hrs</p> |
| Total 60 hrs | Total 150 hrs |
| Examen de fin de stage | Examen de fin de stage |
| Examens partiels | Examens partiels+examen de fin de stage |
| Formation de promotion | Formation de promotion |
| <p>Formation d'initiation à la promotion 12 hrs</p> <p>Formation en compétences digitales ECDL en e-learning 30 hrs</p> <p>Compétences linguistiques en e-learning 30 hrs</p> | <p>Formation d'initiation à la promotion 12 hrs</p> <p>Formation en compétences digitales ECDL en e-learning 30 hrs</p> <p>Compétences linguistiques en e-learning 30 hrs</p> <p>MATIERES GENERALES 30 hrs L'Union Européenne et les institutions internationales Science du droit Economie politique Missions et compétences de 10 hrs l'AGOUV/perfectionnement</p> |
| Total 72 hrs | Total 112 hrs |
| Examen de promotion | Examen de promotion |
| <p>Le travail de promotion et sanctionné sur présentation Les compétences digitales et le français sont contrôlés en ligne</p> | <p>Les MATIERES GENERALES sont sanctionnées par des examens partiels.....</p> |

Commentaires relatifs à nos propositions pour la formation pendant le stage :

Le savoir général sur **l'ORGANISATION de l'ETAT** devrait en quelque sorte être la base culturelle de tout fonctionnaire du Gouvernement. Dès lors il ne suffit pas d'avoir assimilé un schéma de fonctionnement, tel un organigramme, mais il est fort souhaitable, à une époque où le monde digital accapare de plus en plus le monopole du savoir, que les agents du Gouvernement aient une connaissance approfondie des rouages qui font fonctionner l'Etat, notre démocratie et les administrations et services publics. Voilà pourquoi l'ACFAGouv insiste afin que le programme de la formation spéciale ne soit pas superficiel dans ce domaine. Rappelons à ce sujet que l'ancien examen-concours pour l'admission au stage de rédacteur prévoyait, au choix, l'une des branches parmi les langues allemande et anglaise ou les mathématiques, ainsi que, obligatoirement, un travail d'analyse en langue française et une épreuve en droit constitutionnel et en droit administratif, ceci sur la base d'une centaine de pages de « L'ETAT LUXEMBOURGEOIS » de Pierre Majerus. Il est en outre utile de rappeler que le traité de Pierre Majerus faisait, à l'Administration gouvernementale, partie des programmes d'examen de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion de la carrière du rédacteur avant la réforme de 2004. Maintenant que l'examen-concours n'exige plus ces connaissances, qui semblent en outre avoir été gommées des programmes scolaires, il est impératif de réintroduire dans la formation pendant le stage un minimum d'heures de formation y relatives. A notre avis une formation de 20 à 30 heures constituerait un strict minimum et compléterait les « Connaissances générales de l'Etat/18 heures » prévu dans le tronc commun de la formation générale.

En ce qui concerne qui concerne le domaine de la **GESTION PUBLIQUE ET MATURE ORGANISATIONNELLE**, nous croyons comprendre que le CGPO souhaite remplacer l'accumulation de différentes matières administratives par une nouvelle approche favorisant davantage une vision globale du travail administratif qui incombe aux agents des départements ministériels. Aux matières prévues par l'actuel règlement (budget, comptabilité, marchés publics, GRH) il est maintenant proposé d'ajouter : organisation mature, gestion de projet, relation avec le citoyen, digitalisation, protection des données, sécurité de l'information et sécurité dans la fonction publique. Voilà des thèmes très importants dans le quotidien administratif et nous saluons qu'il en soit tenu compte dans les programmes de formation spéciale de l'AGOUV qui doit le plus souvent piloter la marche générale de l'administration publique. Le projet du CGPO ne prévoit cependant que 21 heures pour tous ces sujets, ce qui fait $21 : 9 \text{ sujets} = 2 \text{ ou } 3 \text{ heures par sujet}$. C'est peut-être un survol utile et suffisant pour l'un ou l'autre de ces sujets, mais la majorité de ces sujets doit être traité de façon plus approfondie. C'est notamment le cas de la GRH, de la comptabilité de l'Etat et des éléments de droit.

En ce qui concerne les **éléments de droit** nous voudrions préciser qu'il ne s'agit pas de faire des B1 des départements ministériels des juristes, mais nous pensons qu'il est utile de faire comprendre quelque peu la complexité du monde en ouvrant les yeux des stagiaires sur les très nombreuses règles écrites qui régissent l'activité de l'homme vivant en société et qui conditionnent également les activités et les décisions des Gouvernants et des agents à leur service. Citons pêle-mêle quelques notions-clés : code civil, droit du travail, droit commercial, Constitution, droit pénal, relations internationales, directives européennes, droits de l'homme, droit fiscal, etc. Partant il est indiqué de prévoir 20 à 30 heures de cours sur ces sujets.

En ce qui concerne le **budget et la comptabilité de l'Etat**, il semble nécessaire de devoir rappeler que toutes les dépenses à charge du budget de l'Etat sont ordonnancées par les Ministres, sous leur responsabilité. Il semblerait donc évident que les fonctionnaires qui sont appelés à préparer les ordonnances et qui sont donc directement impliqués dans ce volet de la responsabilité ministérielle aient des connaissances approfondies de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Même si tous les B1 ne sont pas impliqués directement dans cette partie de la gestion publique, ils peuvent y être impliqués à titre principal ou à titre accessoire à chaque moment de leur cursus professionnel. A ce moment-là un rapide cours de formation continue ne suffira pas et, très probablement, ne sera pas disponible ou accessible. Nous sommes d'avis que la législation sur la comptabilité de l'Etat doit obligatoirement faire partie de la formation pendant le stage.

Rappelons à ceux qui l'ignoraient que dans le secteur communal la fonction du receveur communal est une fonction indépendante du pouvoir communal et que cette séparation et indépendance ont été introduites par le législateur afin de protéger les deniers publics contre toute utilisation inappropriée ou abusive. Les règles de la comptabilité de l'Etat doivent faire partie du bagage de tout fonctionnaire du groupe de traitement B1 de l'Administration gouvernementale. Il en est de même d'une formation élémentaire relative aux structures du budget de l'Etat et des procédures de son élaboration. Les circulaires du Ministère des Finances et de l'Inspection Générale des Finances ne seront couronnées de succès que si les fonctionnaires devant les appliquer en amont sont suffisamment formés. Pour ce qui est du domaine encore plus complexe des appels d'offres, il est évident, là encore, que tous ne seront pas appelés à s'impliquer dans cette législation. Mais tous ceux qui sont potentiellement concernés devront avoir les notions suffisantes pour pouvoir assumer une tâche dans ce domaine. Une formation d'une trentaine d'heures nous apparaît comme un minimum pour l'ensemble budget et comptabilité.

En ce qui concerne finalement la **GRH**, il convient de rappeler que les Ministres sont les vrais chefs de l'ensemble du personnel de l'Etat, donc du personnel propre des ministères et du personnel des administrations et services subordonnés. Ils ont par conséquent besoin d'avoir des collaborateurs avertis dans le domaine de la GRH, que ce soient maintenant des Conseillers de Gouvernement ou de fonctionnaires d'autres carrières. Il est par ailleurs opportun de rappeler que le CGPO s'est donné la mission de guider les départements ministériels, administrations et services dans le domaine de l'organisation administrative et de la GRH. C'est une mission qui sera certainement bénéfique pour les instances qui demandent cette aide. Pendant des décennies le Ministère de la Fonction publique avait négligé ce volet, faute des ressources ou compétences nécessaires. Pour que la collaboration entre le CGPO et les départements ministériels devienne maintenant efficace, il est cependant nécessaire d'avoir, surtout dans les départements ministériels, des interlocuteurs formés dans le domaine de la GRH.

Partant une formation complémentaire à celle prévue pour la formation générale est nécessaire pour les stagiaires des départements ministériels. Elle devrait comporter une trentaine d'heures de formation.

Commentaires relatifs à nos propositions pour la formation de promotion :

Rappelons d'abord les objectifs qui étaient à la base de la réglementation de 2004, à savoir :

- a) Valoriser le savoir acquis pendant le stage, afin d'élargir les possibilités du champ d'activités professionnelles : les B1 doivent pouvoir être des collaborateurs fiables pour la hiérarchie ; voilà pourquoi ils doivent acquérir des connaissances élémentaires dans le domaine du droit, de l'économie et des relations internationales.
- b) Compléter le savoir par de nouvelles compétences en gestion : c'était l'objectif de la partie 4 (!) visant le domaine de l'organisation du travail personnel, celui de l'organisation du travail tout court et de la GRH.
- c) Amener les agents à devenir des personnes pouvant contribuer par leurs réflexions et initiatives personnelles à l'amélioration du fonctionnement de leur département ou d'autres services et en faire des collaborateurs actifs. Cet objectif peut être atteint si les jeunes fonctionnaires sont amenés :
 1. A approfondir leurs connaissances sur les missions des départements ministériels (PARTIE 3) .
 2. A devoir communiquer avec leurs collègues du même département ou d'autres départements sur un sujet ou une problématique donnée.
 3. A devoir rédiger sur ce sujet ou cette problématique un mémoire.

Le CGPO ne semble pas partager les objectifs en question, respectivement poursuivre d'autres objectifs.

Disons-le d'emblée : Nous partageons bien volontiers l'idée d'imposer une formation en compétences digitales ECDL en e-learning et de perfectionner les compétences linguistiques en e-learning. Il est vrai que nous estimons que cette formation devrait faire partie de la formation générale pendant le stage et pour les fonctionnaires de toutes les administrations, mais comme tel n'est pas le cas, mieux vaut tard que jamais !

Par ailleurs le CGPO veut maintenir l'épreuve du mémoire en la dénommant travail de réflexion. Nous n'y voyons pas d'inconvénient. Nous saluons également l'idée du tutorat pour le travail de réflexion tout en souhaitant que cette idée soit étendue au stage pour tous les agents de l'Etat et dans toutes les administrations et services. L'INAP devrait développer une formation, en e-learning, pour tous les futurs tuteurs. Nous souhaitons en outre que le travail de promotion et sa présentation soit entouré des soins et de la rigueur traditionnellement consacré à un examen de promotion.

Il ne faut en effet pas oublier que la réussite à l'examen de promotion garantit des droits automatiques importants qui étaient jadis liés à des contraintes plus rigoureuses.

C'est pour cette raison, mais surtout pour réaliser l'objectif d'un accroissement des compétences que nous insistons afin que la formation prévue par le règlement de 2004 soit au moins partiellement reprise dans le nouveau concept et fasse parti d'un traditionnel examen de promotion. Il n'est en effet pas imaginable de supprimer ces matières. Il faut les maintenir, voire même les intégrer dans la formation pendant le stage. Les activités des départements ministériels sont en grande partie conditionnées par notre appartenance à l'Union Européenne, à l'OTAN, à l'OCDE, aux Nations Unies etc. Comment voudrait-on justifier la suppression de toute formation dans ces domaines ? Il en est de même en ce qui concerne la Partie 3 qui devrait être en relation étroite avec les objectifs du travail de réflexion. Nous sommes toutefois d'accord avec une réduction modérée des heures de formation, dans l'espoir que de meilleures méthodes de formation puissent garantir de meilleurs résultats que l'ancien système.

Avant de terminer la présente prise de position, nous voudrions rappeler, Monsieur le Ministre, que le statut général des fonctionnaires de l'Etat énonce les prescriptions ci-après :

« La période de stage comprend une partie de formation générale et une partie de formation spéciale. »

(Loi du 25 mars 2015)

« A cet effet, le stagiaire est soumis pendant sa période de stage à un plan d'insertion professionnelle élaboré par son administration. »

Le plan d'insertion professionnelle permet de faciliter le processus d'intégration du stagiaire dans son administration tout en lui conférant la formation nécessaire et les connaissances de base indispensables pour bien exercer ses fonctions. »

Le plan d'insertion professionnelle prévoit, à l'égard du stagiaire, la désignation d'un patron de stage, la mise à disposition d'un livret d'accueil et l'élaboration d'un carnet de stage. »

Le stagiaire est à considérer comme un agent appelé à être formé en vue de ses futures fonctions et missions. Il bénéficie à ce titre d'une initiation pratique à l'exercice de ses fonctions sous l'autorité, la surveillance et la conduite du patron de stage ».

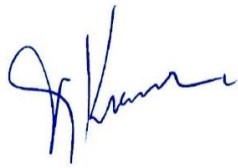
D'après nos informations, ces règles sont ignorées dans la majorité des départements ministériels, ce qui est inacceptable à nos yeux.

Nous insistons dès lors, Monsieur le Ministre, afin que vous preniez les initiatives nécessaires pour redresser cette situation illégale, car l'Administration gouvernementale relève de votre compétence.

Nous vous saurions gré, Monsieur le Ministre, de bien vouloir prendre en considération, dans toute la mesure du possible, les propositions ci-dessus développées. Nous restons bien sûr disposés à vous fournir de vive voix les explications supplémentaires que vous souhaitez avoir.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération très distinguée.

Pour le comité



Romain KREMER
président

Gérard BUCARI
secrétaire